Deutscher Bundestag **Drucksache 17/884**

17. Wahlperiode 02. 03. 2010

Antrag

der Abgeordneten Swen Schulz (Spandau), Dr. Ernst Dieter Rossmann, Dr. Hans-Peter Bartels, Klaus Barthel, Willi Brase, Ulla Burchardt, Michael Gerdes, Iris Gleicke, Klaus Hagemann, Christel Humme, Oliver Kaczmarek, Daniela Kolbe (Leipzig), Ute Kumpf, Thomas Oppermann, Florian Pronold, René Röspel, Marianne Schieder (Schwandorf), Andrea Wicklein, Dagmar Ziegler, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

BAföG ausbauen und Chancengleichheit stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Bildung ist Menschenrecht. Sie ist der Schlüssel zur selbstbestimmten Lebensführung und Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe jedes Einzelnen. Es ist daher Aufgabe des Staates, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Bürgerinnen und Bürger unabhängig von ihrer sozialen Herkunft, ob mit oder ohne Behinderung, oder ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die ihren Wünschen und Fähigkeiten entsprechenden bestmöglichen Bildungsangebote wahrnehmen können. Die Offenheit und Leistungsfähigkeit des Bildungssystems sowie die Chancengleichheit in der Bildung ist ein entscheidender Indikator für soziale Gerechtigkeit in einer Gesellschaft. Ein wichtiger Beitrag für mehr Chancengleichheit in der Bildung und damit zur Verwirklichung des Rechts auf Bildung ist das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Ein sozial gerechtes und leistungsfähiges BAföG ist eine dauerhafte Anforderung an die Bildungspolitik von Bund und Ländern.

Gerechtigkeit braucht Chancengleichheit in der Bildung

Der Bildungserfolg in Deutschland ist wie in kaum einem anderen Industrieland durch die soziale Herkunft, die Unterstützungsbedürftigkeit durch Behinderung oder Krankheit und den ökonomischen Status geprägt. Dies bestätigen immer wieder aufs Neue nationale wie internationale Vergleichsstudien.

Die Selektivität des deutschen Bildungswesens zeigt sich auch beim Zugang zu akademischen Bildungsgängen. So spricht die 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks von einer knapp vierfach höheren Chance von Kindern aus einem Akademikerhaushalt auf ein Studium als von Kindern aus einem Arbeiterhaushalt. Zudem hat sich die Selektivität im akademischen Bereich in den letzten Jahrzehnten deutlich verschärft: während seit 1983 der Anteil der Studierenden aus sozioökonomisch höheren Herkunftsgruppen sich bis 2006 verdoppeln konnte, hat sich der Anteil der Studierenden aus niedrigen Herkunftsgruppen gleichzeitig nahezu halbiert. In ihrem Bericht „Bildung auf einen Blick“ aus 2008 hat die OECD ebenfalls dokumentiert, dass Deutschland beim

Studienzugang für Kinder aus Arbeiterfamilien sogar den schlechtesten Wert aller Vergleichsstaaten aufweist.

Dies zeigt: Das deutsche Bildungssystem selbst ist weiter sozial hochselektiv und nicht in der Lage, unterschiedliche individuelle soziale und wirtschaftliche Ausgangsbedingungen über eine entsprechende Förderung insoweit auszugleichen, um einen tatsächlich chancengleichen Zugang zu höheren Bildungsgängen zu gewährleisten. Mehr noch, im Fortlauf der Bildungsbiographie verfestigen sich soziale Diskriminierungen weiter und führen sowohl bei der Erlangung der Hochschulzugangsberechtigung als auch bei der akademischen Ausbildung zu sozialer Ungerechtigkeit beim Zugang zu Bildung. Zu vielen jungen Menschen werden aufgrund der Chancenungleichheit Bildungs- und Zukunftschancen vorenthalten und ihre individuelle Lebensführung beeinträchtigt.

Deutschland gehen mit der sozialen Bildungsbenachteiligung erhebliche Fachkräftepotenziale verloren, die damit für die Deckung des weiter steigenden Fachkräftebedarfs nicht zur Verfügung stehen. Das IW (Institut der deutschen Wirtschaft) bezifferte 2008 den volkswirtschaftlichen Verlust aus nicht besetzten Fachkräftestellen auf rund 28,5 Mrd. Euro im Jahr und prognostizierte Mitte 2009 eine Lücke von bis zu 425 000 Ingenieuren und Naturwissenschaftlern allein bis 2020. Damit gefährden wir sowohl die Sicherung unseres künftigen Wohlstandes als auch die Konkurrenzfähigkeit deutscher Produkte und Dienstleistungen im internationalen Innovationswettbewerb. Chancenungleichheit in der Bildung hat somit negative ökonomische Auswirkungen, die zudem von der demografischen Entwicklung weiter verschärft werden.

BAföG sichert mehr Chancengleichheit

Die Bekämpfung der sozialen Selektivität ist die zentrale bildungs- und sozialpolitische Herausforderung. Um sie zu bewältigen, ist ein starkes und leistungsfähiges BAföG unverzichtbar. Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass die Fraktion der CDU ihre ablehnende Position seit 2005 aufgegeben hat und Bundesministerin Dr. Annette Schavan es nun erhöhen statt abschaffen will. Der Deutsche Bundestag hofft auf einen entsprechenden Lernprozess auch bei der Fraktion der FDP, die in der vergangenen Legislaturperiode das BAföG noch als „angestaubten“ und „unzeitgemäßen“ „alten Karren“ bewertete, der durch das 22. BAföG-Änderungsgesetz lediglich eine neue „Lackschicht“ erhalten habe.

Nachdem die Regierungskoalition der CDU/CSU und FDP bis 1998 das BAföG deutlich verschlechterte und die Zahl der Geförderten drastisch reduzierte, hat die Bundesregierung unter Führung der Fraktion der SPD nach 1998 das BAföG deutlich verbessert und den Anteil der Geförderten stark angehoben. Das BAföG wurde somit wieder zu einem wirkungsvollen Instrument für mehr Chancengleichheit. Auch in der vergangenen Legislaturperiode konnte die Große Koalition auf Initiative der Fraktion der SPD das BAföG erfolgreich weiterentwickeln und eine Umwandlung in ein Volldarlehenssystem verhindern. Die notwendige Anpassung der Bedarfssätze um 10 Prozent und der Freibeträge um 8 Prozent wurde erfolgreich umgesetzt und die Förderung durch mehrere Maßnahmen sinnvoll erweitert: dies gilt für eine mit Blick auf den Bologna-Prozess sinnvolle Verbreiterung der Förderung eines Studiums im Ausland ebenso wie für die Absenkung der Förderhürden für junge Menschen mit Migrationshintergrund. Zudem konnte eine neue pauschale Förderleistung für die Kinderbetreuung eingeführt werden, um die bessere Vereinbarung von Familie und Ausbildung zu erleichtern. Auch in den Zahlen drückt sich die Leistungsverbesserung aus: die Bundesmittel sind bis 2009 auf 1,433 Mrd. Euro (Soll) gestiegen, eingerechnet den Darlehensanteil sogar auf 2,058 Mrd. Euro. Der durchschnittliche Förderbetrag stieg dem 18. BAföG-Bericht zufolge in 2008 auf 398 Euro für Studierende bzw. 321 Euro für Schülerinnen und

Schüler. Allerdings sank entgegen den Erwartungen die durchschnittliche Zahl der BAföG-Geförderten leicht auf rund 333 000 bei den Studierenden und 192 100 bei den Schülerinnen und Schülern. Damit ging auch der Anteil der BAföG-Geförderten an den Studierenden wieder leicht auf 17,3 Prozent zurück.

Insgesamt konnte zwar seit 1998 das BAföG wieder als leistungsfähiges Förderinstrument neu aufgebaut und auch erfolgreich an neue Anforderungen und die Kostenentwicklung angepasst werden. Unverkennbar bleibt aber, dass weitere Maßnahmen für mehr Chancengleichheit notwendig sind. Zudem sind zusätzliche Hürden etwa durch die Einführung von Studiengebühren in einigen Bundesländern aufgestellt worden. Studiengebühren für das Erststudium sind im Sinne für mehr Chancengleichheit abzuschaffen. Entsprechend zu begrüßen ist die Entwicklung in Hessen und im Saarland und mit Sorge zu betrachten der Fortbestand der Studiengebühren in Hamburg.

Ausweitung des BAföG hat Priorität

Die Bundesregierung hat der Verbesserung der Chancengleichheit höchste Priorität einzuräumen und bei der Verwendung knapper Haushaltsmittel entsprechend zu privilegieren. Dem gegenüber sind die von ihr angekündigten kostenintensiven Maßnahmen etwa zur Subventionierung privater Bildungsmärkte oder zur Steigerung der Stipendiatenquote bildungspolitisch falsch. Der Bund muss die gute Arbeit der Begabtenförderwerke weiter unterstützen. Doch die angekündigten Pläne der Regierungskoalition für eine von den Begabtenförderwerken abgetrenntes Stipendiensystem, das letztlich zu einer Auslese-lotterie wird, in der je nach Studienfach, Region und Wirtschaftsnähe entschieden wird, lehnt die Fraktion der SPD ab. Diese Maßnahmen verfehlen das Problem der mangelnden Chancengleichheit und sind geeignet, die regionalen, fachlichen und sozialen Ungleichheiten im Bildungszugang und Bildungserfolg sogar noch zu vergrößern.

Der Deutsche Bundestag begrüßt dem gegenüber die Ankündigung der Bundesregierung, das BAföG anheben zu wollen. Die sinkende Gefördertenquote und die überraschend abnehmenden absoluten Förderzahlen sind ernst zu nehmende Hinweise auf einen unverändert bestehenden Reformbedarf beim BAföG. Allerdings sind die von Bundesministerin Dr. Annette Schavan vorgeschlagenen Erhöhungen der Bedarfssätze und Freibeträge um 2 bzw. 3 Prozent in Anbetracht der Herausforderungen unzureichend. Zudem gehen die vorgeschlagenen punktuellen Erweiterungen nicht weit genug. Die Bundesratsinitiative des Landes Rheinland-Pfalz (Bundesratsdrucksache 878/09) weist bereits in die richtige Richtung und wird ausdrücklich begrüßt. Sie enthält wichtige Vorschläge zu sinnvollen Weiterentwicklungen des BAföG und sollte in die parlamentarischen Beratungen des Deutschen Bundestages soweit möglich einbezogen werden.

Der Deutsche Bundestag sieht den drängendsten Handlungsbedarf in der Ausweitung des Kreises der BAföG-Geförderten. Dazu ist notwendig, vor allem die Einkommensfreibeträge und die Kinderfreibeträge deutlich um mindestens 10 Prozent zu erhöhen sowie Freibeträge für alle Geschwisterkinder, also auch denen in förderungsfähiger Ausbildung, gelten zu lassen. Weiterhin ist es sinnvoll, den Vermögensfreibetrag für die Auszubildenden anzuheben. Darüber hinaus ist die Altersgrenze im BAföG allgemein auf 35 Jahre sowie für die Förderung eines Masterstudiums auf 40 Jahre anzuheben. Die bisherige Altersgrenze ist angesichts der veränderten Bildungsbiographien, die immer weniger von einer linearen und unterbrechungsfreien Bildungskarriere von der Schule bis zum Hochschulabschluss geprägt sind, sondern zunehmend individuelle Bildungswege und Unterbrechungen etwa durch eine Erwerbstätigkeit aufweisen, nicht mehr zeitgemäß. Diese Maßnahme ist ein Einstieg in eine umfas-

sende Bildungsförderung, die weitere Lebensphasen und Qualifizierungsbedarfe umfasst. Gerade mit Blick auf die bessere Vereinbarkeit von Familie und Ausbildung, der Pflege von Angehörigen, dem sozial erwünschten gesellschaftlichen Engagement oder den notwendigen Ausbau der akademischen Fort- und Weiterbildung sind Teilzeitbildungsangebote sinnvoll und ist ihre Zunahme zu erwarten. Sie sind daher förderungsrechtlich zu berücksichtigen. Bildungspolitisches Ziel ist, zusätzliche 100 000 BAföG-Geförderte zu erreichen statt ein selektives Stipendienangebot des Bundes einzurichten.

Weiterhin müssen die Bedarfssätze sowie die Kinderzuschläge um 3 Prozent angehoben werden, um eine ausreichende Unterstützung zu gewährleisten und somit Bedürftigen die Ausbildung zu ermöglichen.

Um die Leistungsfähigkeit des BAföG jederzeit zu garantieren, soll ein System etabliert werden, das die automatische Anpassung der Bedarfssätze und Einkommensgrenzen an die Lebenshaltungskosten sichert.

Um trotz dieser Maßnahmen bestehende Lücken in der Ausbildungsförderung zu schließen, ist eine zweite Einkommensgrenze einzuführen. Auszubildende, die aufgrund eines zu hohen Einkommens keinen Anspruch auf Höchstförderung durch das BAföG haben, aber unterhalb der zweiten Einkommensgrenze liegen, erhalten den Rechtsanspruch auf ein unverzinsliches Darlehen. Diese ergänzende Unterstützung soll bis zu vier Semester über der Regelstudienzeit geleistet werden, so dass auch die Studierenden, die ihr Studium nicht innerhalb der BAföG-Förderhöchstdauer abgeschlossen haben, auf das unverzinsliche Darlehen zurückgreifen können.

Des Weiteren sind einige ergänzende Maßnahmen zu treffen, um das BAföG aktuellen Erfordernissen anzupassen. Die Beschränkung der Förderhöchstdauer auf die Regelstudienzeit wird den tatsächlichen Gegebenheiten nicht gerecht und muss daher ausgeweitet werden. Die bestehende Förderlücke zwischen Bachelorabschluss und Aufnahme eines Masterstudiums ist im Interesse der Studierenden zu schließen, das Aufholen von Leistungsnachweisen bei weiterer Förderung zu ermöglichen sowie Fachrichtungswechsel zu vereinfachen. Weiterhin sind die Sozialpauschalen anzupassen und die Möglichkeiten privater Altersvorsorge zu verbessern. Darüber hinaus ist die Pflege naher Angehöriger hinsichtlich der Förderungshöchstdauer künftig verlängernd zu berücksichtigen und Schwangerschaft sowie Kinderbetreuung stärker zu berücksichtigen. Und schließlich ist es überfällig, dass Partner in eingetragenen Lebenspartnerschaften auch im BAföG förderrechtlich mit Ehegatten gleichgestellt werden.

Der Deutsche Bundestag sieht zusätzlich zu diesen Bausteinen für eine kurzfristige BAföG-Novelle aufgrund der angeführten empirischen Befunde einen wachsenden Handlungsbedarf in der bedarfsabhängigen Förderung von Schülerinnen und Schülern aus sozial schwachen Familien, um die Erlangung von Hochschulzugangsberechtigungen zu erleichtern – und zwar unabhängig davon, ob sie Zuhause wohnen oder nicht.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. das BAföG in seiner Funktion der Breitenförderung und zur Verbesserung von Chancengleichheit in der Hochschulbildung aufrechtzuerhalten;
2. in einem Gesetzentwurf zur Novellierung des BAföG folgende Eckpunkte zu berücksichtigen und dem Deutschen Bundestag vorzulegen:
   - Die Einkommensfreibeträge sind um 10 Prozent, die Bedarfssätze um 3 Prozent anzuheben.
   - Die Kinderfreibeträge sind um 10 Prozent, die Kinderzuschläge um 3 Prozent anzuheben.

- Die förderrechtliche Altersgrenze ist auf 35 Jahre bzw. für ein Masterstudium auf 40 Jahre anzuheben.
- Der BAföG-Vermögensfreibetrag für die Auszubildenden ist auf 10 000 Euro anzuheben.
- Bei einem Übergang von einem Bachelor- in einen Masterstudiengang ist eine durchgehende Förderung sicherzustellen.
- Die Förderhöchstdauer ist anzuheben auf bis zu zwei Semester über der Regelstudienzeit.
- Bei Überschreitung der Förderhöchstdauer wird Studierenden bis zu zwei Semester ein unverzinsliches Darlehen gewährt.
- Sofern aufgrund einer gutachterlichen Stellungnahme der Ausbildungsstelle zu erwarten ist, dass der/die Auszubildende innerhalb von zwölf Monaten den Leistungsstand des dann aktuellen Fachsemesters nachweisen kann, ist Ausbildungsförderung unter dem Vorbehalt der Rückforderung zu leisten.
- Bei erstmaligem Fachrichtungswechsel ist künftig für die komplette Dauer der für den neuen Studiengang maßgeblichen Regelstudienzeit Normalförderung zu gewähren. Die bisherige Förderung mit Bankdarlehen für die Dauer der nicht anrechenbaren Semester aus dem alten Studiengang zum Ende der Förderungsdauer hin entfällt.
- Die Pflege naher Angehöriger ist bei der Bestimmung der Förderungshöchstdauer zu berücksichtigen. Als Grund für die Verlängerung der Bezugsdauer von BAföG bis zu drei Jahre ist die Pflege von Angehörigen künftig anzuerkennen.
- Schwangerschaft sowie die Erziehung von Kindern ist künftig bis zum 14. Lebensjahr der Kinder und ohne Nachweispflicht, dass die Kinderbetreuung studienzeitverlängernd wirkt, anzuerkennen.
- Die durchgängige Gleichbehandlung von Ehegatten mit Partnern einer eingetragenen Lebenspartnerschaft sowohl in Bezug auf die Geförderten als auch auf deren Eltern im Ausbildungsförderungsrecht und in der Förderung von Aufstiegsfortbildungen ist zu gewährleisten.
- Die Sozialpauschalen sind den aktuellen Beitragssätzen anzupassen und um die gesonderte Freistellung steuerlich geförderter privater Altersvorsorgebeiträge zu ergänzen.
- Freibeträge vom Elterneinkommen sind bei der BAföG-Berechnung für alle Geschwister – also auch für Geschwister in förderungsfähiger Ausbildung – gleichermaßen zu gewähren;

3. eine sinnvolle Kopplung der Bedarfssätze, der Einkommensfreibeträge und Kinderzuschläge mit anderen Indikatoren, wie z. B. die allgemeine Preisentwicklung, vorzunehmen, um eine zeitnahe und hinreichende kontinuierliche Anpassung zu gewährleisten;
4. eine zweite Einkommensgrenze einzuführen, bis zu deren Höhe eine zinslose darlehensweise Förderung erfolgt. Überschreitet das Einkommen die erste Einkommensgrenze, unterschreitet sie jedoch die zweite Einkommensgrenze, so wird ein unverzinsliches Darlehen in Höhe des BAföG-Satzes bis vier Semester über die Regelstudienzeit hinaus gewährt;
5. die Förderung auf Ausbildungen in Teilzeitform auszudehnen. Hierbei ist auf den besonderen Bedarf der Studierenden mit Behinderung zu achten;

6. für berufsbegleitende Studiengänge wie z. B. das „duale Studium“ ist rechtlich zu prüfen und sicherzustellen, welche Form der Förderung – BAföG oder BAB – bei diesen Personengruppen herangezogen werden muss;
7. zu prüfen, inwieweit Studierende mit Behinderung oder chronischen Erkrankungen besser gefördert werden können, damit den Anforderungen eines Studiums unter erschwerten Bedingungen mehr Rechnung getragen wird;
8. Schülerinnen und Schüler über die Möglichkeiten des BAföG intensiver aufzuklären, um möglichen Fehlinformationen, Hemmschwellen und dem möglichen Studiumsverzicht vorzubeugen. Dies kann in Form von einem bundesweiten BAföG-Informationstag geschehen; eine angemessene Einbettung als Schwerpunkt in die Studieninformationstage ist ebenfalls möglich;
9. bei den Bundesländern darauf hinzuwirken, dass die Studentenwerke in die Lage versetzt werden, die Erstauszahlung an Neugeförderte ohne Verzögerung durchzuführen. Sollte dies nicht möglich sein, muss für diese Überbrückungsphase eine adäquate Finanzierungslösung im Sinne der Studierenden gefunden werden.

Berlin, den 2. März 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333